

УДК 347.1

**ИННОВАЦИОННО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ РЫНКА СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ
КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ
РОССИЙСКОГО НАСЕЛЕНИЯ**

© 2013 г.

А.В. Барков

Московская академия экономики и права

kgoiva@mail.ru

Поступила в редакцию 13.05.2013

Представлены основные положения концепции правового регулирования рынка социальных услуг как элемента механизма социальной защиты российского населения, позиционируемой автором как альтернативы современной российской правовой модели социальной политики.

Ключевые слова: рынок социальных услуг, социальная политика, правовая модель.

В настоящее время подавляющее большинство населения России нуждается в оказании социальных услуг. При этом качество государственного социального обслуживания является неудовлетворительным. Налицо необходимость создания эффективного рынка социальных услуг как неотъемлемой части рыночного механизма. Однако решение данной проблемы существенно затрудняется тем, что отсутствует правовая база рынка социальных услуг, так как современное законодательство о социальном обслуживании несостоятельно. В нем содержится множество пробелов и противоречий, отсутствуют четкие нормативные показатели содержания и объема, качества и безопасности социальных услуг, гарантий и способов их предоставления, ответственности за их несоблюдение. Потенциал гражданско-правовых средств регулирования отношений по оказанию социальных услуг не востребован, что крайне негативно влияет на развитие законодательства в этой сфере, которое нуждается в серьезной корректировке.

Таким образом, в настоящее время формирование современной научной концепции правового регулирования рынка социальных услуг является острой юридической проблемой, от решения которой в немалой степени зависит успех всех социально-экономических преобразований в Российской Федерации, в государстве, конституционно провозглашенном правовым и социальным.

Отправной точкой исследования является тезис о том, что экономические и правовые основы современной правовой модели социального обслуживания, заложенные еще в советский период, не способны ликвидировать

дисбаланс между обязательствами государства и его финансовыми возможностями. В связи с этим в качестве ее альтернативы предлагается оригинальная модель социального сопровождения, научно-теоретическая база которой содержится в авторской инновационно-правовой концепции рынка социальных услуг.

Оригинальность концепции заключается в новаторском подходе к решению проблемы правового регулирования рынка социальных услуг, имеющей комплексный межотраслевой характер, путем выделения для анализа группы частноправовых имущественных (гражданских и семейных) отношений по удовлетворению потребностей в социальных услугах, объединенных общим системообразующим признаком – участием в них лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации. Исходя из легального определения категории лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, содержащегося в различных правовых актах, анализу подлежали частноправовые имущественные отношения с участием прежде всего одиноких пожилых людей и инвалидов, не способных к самообслуживанию, детей, оставшихся без попечения родителей, то есть недееспособных, ограниченно дееспособных, и лиц, нуждающихся в установлении опеки, попечительства и патронажа, имеющие специфический правовой режим, отличный от обычного гражданско-правового режима по удовлетворению потребностей граждан в услугах.

Учитывая, что общественные отношения с участием лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, регламентируются нормами различных отраслей права: права социального обеспечения, административного, гражданско-

го и семейного права, – при формировании концепции правового регулирования рынка социальных услуг в развитие доктрины имущественных потребностей Н.А. Барина [1, с. 572 и далее] исходили из того, что наиболее эффективным инструментом регулирования имущественных отношений являются гражданско-правовые средства удовлетворения потребностей в социальных услугах. Вместе с тем в процессе правового регулирования отношений по удовлетворению имущественных потребностей в социальных услугах ставилась задача оптимизации частных и публичных интересов. Данный методологический подход позволил сделать ряд следующих выводов, раскрывающих авторскую концепцию правового регулирования рынка социальных услуг.

1. Эффективность механизма правового регулирования данного рынка обуславливается результативным воздействием на имущественные отношения по оказанию социальных услуг гражданско-правовым инструментарием (гражданско-правовые средства и ответственность), составляющим его основу, в оптимальном сочетании с публично-правовыми средствами в целях социального содействия лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации. Разработан механизм правового регулирования, выявлены правовая природа социальных услуг как объекта рыночного товарообмена, сфера и пределы их предоставления, предложена авторская классификация социальных услуг и даны рекомендации по повышению их качества. Определены перспективы и тенденции развития правового института социального обслуживания в направлении сближения с материнской отраслью гражданского права.

2. Выявлены особенности рынка социальных услуг как объекта правового регулирования, дано его определение и структура:

а) концепция социального содействия, представляющая собой правовую основу рынка социальных услуг, регламентирующая деятельность государства, муниципальных образований, юридических и физических лиц по оказанию социальных услуг, связанная с реализацией идеи максимального использования внутреннего ресурса лица, находящегося в трудной жизненной ситуации;

б) объекты – социальные услуги, рассматриваемые автором как родовое понятие, объединяющее социально-медицинские, социально-бытовые, социально-психологические, социально-юридические, социально-страховые и другие материальные блага, отвечающие тре-

бованиям гражданско-правовой услуги, то есть представляющие собой деятельность или действия, требующие договорного режима вне зависимости от условий ее оказания и оплаты в целях социального содействия лицу в преодолении трудной жизненной ситуации;

в) субъекты – услугополучатели (лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации) и услугодатели (предприниматели, юридические лица различной организационно-правовой формы, но в первую очередь в соответствии со спецификой отношений некоммерческих организаций, оказывающие социальные услуги и действующие на рынке не для извлечения прибыли, а с целью реализовать уставные задачи по социальному содействию потребителям этих услуг).

3. Обосновывается вывод о существовании особого рода обязательств в сфере удовлетворения имущественных потребностей граждан в услугах, объединяемых: а) субъектным составом (лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации); б) спецификой предмета договора (оказание социальных услуг); в) специфической социальной направленностью, связанной с мобилизацией внутреннего ресурса личности в преодолении трудной жизненной ситуации, – которые включают в себя группу договоров: об осуществлении опеки и попечительства; о приемной семье; о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Специфическая социальная направленность этих отношений, объединяемая концепцией социального содействия, позволяет классифицировать их в единую группу – «договоров социального содействия». Эти договорные правоотношения представляют собой обязательство об оказании социальных услуг в пользу третьего лица. Его сторонами являются муниципальное образование в лице органа опеки и попечительства, опекун (попечитель, приемный родитель, патронатный воспитатель) и подопечный как третье лицо. Это комплексный договор, состоящий из гражданско- и семейно-правовых элементов, срочный, возмездный, фидуциарный, требующий личного исполнения со стороны опекуна.

4. Выделение договоров социального содействия обуславливается необходимостью законодательного совершенствования их правового режима и позволяет оптимизировать отношения в сфере оказания социальных услуг без встречного имущественного представления. Необходимо легализовать конструкцию договора социального содействия детям, оставшимся без попечения родителей, как со-

глашение между организациями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и органом опеки и попечительства в пользу третьего лица – ребенка, находящегося в трудной жизненной ситуации.

5. Неоднородность субъектного состава позволяет выделить в группе договоров социального содействия две разновидности: а) дети, оставшиеся без попечения родителей; б) дееспособные лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации. Наиболее эффективной моделью отношений по оказанию услуг дееспособному лицу, находящемуся в трудной жизненной ситуации, является договор социального содействия между этим лицом и исполнителем (учреждением социальной защиты) с участием третьего лица – публично-правового образования (органа опеки и попечительства). Оптимальным основанием для возникновения этих отношений признается конкурс на проведение социального заказа.

6. Наличие в гражданско-правовых отношениях специфического субъекта – лица, находящегося в трудной жизненной ситуации, – существенно влияет на изменения правового режима отношений с его участием, которые обозначаются как «элементы социального содействия». Данный подход позволяет выделить в сфере оказания услуг группу договоров с элементами режима социального содействия: а) договор возмездного оказания услуг; б) договор поручения; в) договор доверительного управления имуществом; г) договор агентирования; д) договор личного (добровольного социального) страхования; е) договор пожизненного содержания с иждивением.

Обоснованность выделения этой группы договоров в системе гражданских договоров обуславливается тем, что их юридическому режиму присущи следующие черты: а) специфическая направленность договора на достижение экономического и социального результата (социальное содействие в преодолении лицом трудной жизненной ситуации), возможный непредпринимательский характер отношений; б) их особый субъектный состав (обязательное участие лица, находящегося в трудной жизненной ситуации, а также обязательное или в ряде случаев возможное участие публичного образования в качестве стороны договора); в) предметом договоров является оказание социальных услуг; г) фидуциарный, возможный безвозмездный и неэквивалентный характер исследуемых договорных обязательств; д) иные особые требования, предъявляемые законодательством к договорным от-

ношениям в данной сфере (публичность договоров; заключение договоров путем присоединения; обязательная нотариальная форма или письменное разрешение органов опеки и попечительства для некоторых из них и др.) и обычаями делового оборота (требования к сертификации и стандартизации социальных услуг, устанавливаемые саморегулируемыми организациями услугодателей социальных услуг).

7. Обоснованы научно-практические рекомендации, которые учитываются при разработке авторской концепции проекта ФЗ «О социальных услугах», на некоторые из которых предлагается обратить внимание:

а) обязательное лицензирование всех видов деятельности, связанных с осуществлением социального обслуживания;

б) нормативное закрепление необходимости создания саморегулируемых организаций как правового средства организации и контроля в сфере оказания социальных услуг; наделение их распорядительными, нормотворческими полномочиями и возможностью поощрять вступление в них лицензированных субъектов; отнесение к их компетенции защиты интересов услугодателей, содействие повышению уровня их профессиональной подготовки, помощь в создании и разработке образовательных программ по профессиональному обучению специалистов, принятие и контроль за исполнением стандартов в области оказания социальных услуг, создание свода этических норм, принятие участия в разработке типовых договоров по оказанию социальных услуг;

в) обеспечение гарантии защиты имущественных прав потребителей социальных услуг посредством обязательного страхования гражданской ответственности субъектов, осуществляющих данный вид деятельности;

г) легальное закрепление правовой конструкции социального агентирования, в которой следует легализовать солидарную ответственность органов опеки и попечительства и помощника за вред, причиненный здоровью лица, нуждающегося в патронаже, в случае признания ненадлежащего контроля за исполнителем, оказывающим социальные услуги;

д) легальное обеспечение ответственности в договорных отношениях публичного образования за просрочку исполнения обязательства по оказанию социальных услуг перед исполнителем услуги в случаях, если оно выступает в качестве плательщика за услуги.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что, по мнению ряда российских и зарубежных ученых, проблема обеспечения соци-

ально-имущественных потребностей, в том числе лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социальных услугах в настоящее время может быть решена только с помощью социального предпринимательства [2], переживающего во многих странах новый исторический этап развития, связанный с тем, что во многих современных правовых порядках оно рассматривается как продолжение государственной социальной политики, направленное на решение различных проблемных вопросов, от экологических до защиты социально уязвимых слоев общества. Отмечается, что популярность данной идеи вызвана тем, что социальное предпринимательство «соединяет в себе страсть к социальной миссии со свойственной бизнесу дисциплиной, инновацией и решительностью» [3, с. 3]. «Наше время созрело для того, чтобы решать социальные проблемы «предпринимательскими» средствами» [3, с. 4]. В современной теории эта идея рассматривается как социальная инновация «течение «постиндустриальной филантропии», предполагающее активность людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

В целом соглашаясь с общей тенденцией отказа от государственного патернализма, в то же время полагаем, что в условиях российской действительности полностью копировать мировые подходы к решению социальных проблем, не учитывая богатый отечественный опыт, преждевременно. К сожалению, в любом обществе есть социально незащищенные граждане – пожилые одинокие люди, дети, оставшиеся без попечения родителей, инвалиды, которые нуждаются в поддержке государства и справиться с трудной жизненной ситуацией самостоятельно не могут. В связи с этим «социальное предпринимательство», представляемое как универсальный механизм решения социальных проблем, альтернативный государственному [2, с. 38 и далее], полностью заменить существующую государственную систему социальной защиты населения не в состоянии.

В связи с этим более продуктивной идеологией, способной выступить альтернативой как государственному патернализму, так и «социальному предпринимательству», может стать оригинальная авторская концепция «социального сопровождения». Полагаем, что деятельность современного социального государства в этом направлении имеет много общего с идеей

психологического сопровождения, базирующейся на научных разработках известного российского психолога М.Р. Битяновой [4, с. 153–154]. Идеология психологического сопровождения состоит в том, чтобы не ограждать человека от трудностей, а создавать условия, используя внутренний потенциал личности, для осознанного, свободного выбора им своего жизненного пути. В связи с этим, на взгляд автора, концепцию рынка социальных услуг целесообразно строить на этой идеологической основе.

Позитивной стороной предложенной модели «социального сопровождения» является то, что правовая конструкция усиливается частноправовыми средствами регламентирования отношений, требующих дозволительного режима регулирования, без чего в силу объективных обстоятельств формирование рыночного механизма невозможно, а кроме того, предлагаемая модель позволяет сохранить достоинства современной модели социального обеспечения, основанной на императивных началах. Правовое регулирование этих отношений автор предлагает объединить в родовое понятие «социальное содействие», являющееся наряду с «социальной поддержкой» составной частью «социального сопровождения», специфика которого обуславливается особенностями воздействия частноправовых и публично-правовых средств и межотраслевым характером законодательства [4, с. 24].

Представляется, что данный подход позволит разработать более эффективную правовую модель рынка социальных услуг как элемента правового механизма социальной защиты российского населения.

Список литературы

1. Баринов Н.А. Избранные труды. М.: НОРМА, 2012.
2. Гришина Я.С. Социальное предпринимательство как инновационно-правовая модель обеспечения социально-имущественных потребностей: Монография. Саратов: Слово, 2012. 164 с.
3. Баталина М., Московская А., Тарадина Л. Обзор опыта и концепции социального предпринимательства с учетом возможности его применения в современной России. ВШУ. М., 2007.
4. Введение в профессию «психолог»: Учебное пособие // И.В. Вачков, И.Б. Гриншпун, Н.С. Прянишников; под ред. И.Б. Гриншпуна. М.: Изд-во МПСИ; Воронеж: Изд-во НПО «МОДЭК», 2004.

**THE INNOVATION-LEGAL MODEL OF SOCIAL SERVICES MARKET AS AN ELEMENT
OF THE MECHANISM OF SOCIAL PROTECTION OF THE RUSSIAN PEOPLE**

A.V. Barkov

The article presents main provisions of the concept of legal regulation of social services market as an element of the mechanism of social protection the Russian people. The author positions his concept as an alternative to the current Russian legal model of social policy.

Keywords: social services market, social policy, property needs, legal model.